



Yttrande över förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022-2033

Ert diarienummer: I2021/02884

Inledning

Länsstyrelsen Västernorrland har erbjudits möjlighet att yttra sig över *förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022-2033*, (dnr I2021 02884), och lämnar följande synpunkter. Länsstyrelsen yttrar sig utifrån relevanta ansvarsområden; att främja länets utveckling, att verka för att nationella mål får genomslag i länet, samt att samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde.

Sammanfattande synpunkter

- Det har aldrig tidigare varit mer angeläget att få till stånd en hållbar, snabb och effektiv transportkorridor till och från Norra Sverige. Planeringsförutsättningarna har förändrats under de senaste åren för hela Norra Sverige, där utvecklingen som sker i dag, och den som kommer fortsätta ske framåt, är en stark drivkraft för Sveriges gröna omställning. Denna utvecklingskraft är en motor för en ökad hållbar utveckling i hela Sverige. Utvecklingen sker i nutid, med företagens genomförandehorisont satt på fem år framåt i tiden. I dagsläget möter den offentliga infrastrukturplaneringen upp denna satsning med effektiva, hållbara och robusta transportmöjligheter med ett tidigaste färdigställande år 2050. Satsningar som behövs för den gröna omställningen behöver inrymmas i den nationella planen, inte skjutas på framtiden. Ett hållbart transportsystem bygger på en helhetslösning för Sverige där Botniska korridoren är av stor vikt för utvecklingen. De omfattande effekterna av gjorda investeringar i Norrbotniabanan, Nya Ostkustbanan, godsstråket genom Bergslagen, Ådalsbanan, och Botniabanan kan inte tillgodogöras förrän den sista etappen är klar.
- Länsstyrelsen Västernorrland, tillsammans med de andra nordligaste länen i Sverige, ser ett betydligt större behov av investeringar i ett hållbart transportnät i norra Sverige än vad som föreslås i Trafikverkets förslag. Investeringarna i förslaget motsvarar inte behoven för den expansiva utveckling som pågår i norra Sverige och som är helt beroende av goda transportmöjligheter för både personer och gods till nationella och internationella målpunkter.



- Den nationella infrastrukturplanens åtgärder har svårt att bidra till en minskad klimatpåverkan från transporterna och infrastrukturen. Länsstyrelsen framhåller att det är viktigt att samtliga åtgärder som görs bör bidra, eller åtminstone inte stjälpa, omställningen till ett hållbart transportsystem utifrån ett klimatperspektiv.
- Länsstyrelsen delar bilden av att ett effektivt och skyndsamt hanterande av stora och komplexa investeringsobjekt innebär ett behov av ökade resurser till berörda länsstyrelser. Länsstyrelsen ser dock inte att de synpunkter som länsstyrelsen lyfte i yttrandet om Trafikverkets rapport *Uppdrag att analysera resursbehov för länsstyrelserna vid omfattande transportinfrastrukturinvesteringar* (dnr I2020/02765) under våren 2021 har hörsammats eller bemötts i förslaget till den nationella planen.
- Mellersta norrlandskusten har identifierats som ett av tio särskilt utpekade riskområden för klimatrelaterat ras, skred, erosion och översvämning i Sverige. Detta behöver återspeglas i storleken på medel för underhållet av det befintliga väg- och järnvägsnätet i Västernorrland. Men även i de bärighetsåtgärder som krävs för att vägnätet ska klara av de tunga transporterna av exempelvis den så viktiga skogsråvaran i ett förändrat klimat.
- Planförslaget bedöms bidra till en risk för att rådande skillnader består eller förstärks något när det gäller hur transportsystemet fungerar i olika geografier och för olika sociala grupper. Det är beklagligt att förslaget som Trafikverket presenterar inte kan bidra till den sociala hållbarheten i samhället på ett mer betydande sätt.



Nord-sydlig helhetslösning för den gröna omställningen

Det har aldrig tidigare varit mer angeläget att få till stånd en hållbar, snabb och effektiv transportkorridor till och från Norra Sverige.

Planeringsförutsättningarna har förändrats under de senaste åren för hela Norra Sverige, där utvecklingen som sker i dag, och den som kommer fortsätta ske framåt, är en stark drivkraft för Sveriges gröna omställning.

Denna utvecklingskraft är en motor för en ökad hållbar utveckling i hela Sverige. Utvecklingen sker i nutid, med företagens genomförandehorisont satt på fem år framåt i tiden. I dagsläget möter den offentliga infrastrukturplaneringen upp denna satsning med effektiva, hållbara och robusta transportmöjligheter med ett tidigaste färdigställande år 2050. Satsningar som behövs för den gröna omställningen behöver inrymmas i den nationella planen, inte skjutas på framtiden. Ett hållbart transportsystem bygger på en helhetslösning för Sverige där Botniska korridoren är av stor vikt för utvecklingen. De omfattande effekterna av gjorda investeringar i Norrbotniabanan, Ostkustbanan, godsstråket genom Bergslagen, Ådalsbanan, och Botniabanan kan inte tillgodogöras förrän den sista etappen är klar.

Länsstyrelsen Västernorrland, tillsammans med de andra nordligaste länen i Sverige, ser ett betydligt större behov av investeringar i ett hållbart transportnät i norra Sverige än vad som föreslås i Trafikverkets förslag. Investeringarna i förslaget motsvarar inte behoven för den expansiva utveckling som pågår i norra Sverige och som är helt beroende av goda transportmöjligheter för både personer och gods till nationella och internationella målpunkter.

De stora industriinvesteringarna i Norr- och Västerbotten ställer inte bara krav på infrastrukturen inom dessa län, utan ställer lika höga krav på den infrastruktur som finns mellan länen och transporternas målpunkter i och utanför Sveriges gränser. Stora volymer gods kommer att flöda på järnvägen, och en sammanhängande utbyggnad av Norrbotniabanan, Nya ostkustbanan, och godsstråket genom Bergslagen ger förutsättningar för att detta ska bli möjligt. Riskerna med att resterande investeringar i Botniska korridoren skjuts på framtiden är att systemeffekterna av redan gjorda investeringar uteblir under en lång tid.

För Västernorrland är utbyggnaden av Nya Ostkustbanan central, inte minst med hänsyn till de stora inomregionala effekterna. Pendlande med tåg är inte endast ett storstadsfenomen, utan återfinns generellt i de delar av järnvägssystemet som erbjuder goda förutsättningar för ett attraktivt transporterbidande. På Norrlandskusten har exempelvis pendlandet med tåg på sträckan Örnsköldsvik–Umeå ökat markant sedan Botniabanan togs i bruk - en kombination av utbyggd järnväg samt ökad trafikering. Detta fenomen är fullt möjligt att replikera längs de andra transportstråken i Norra Sverige. Att förändringens vindar blåser i Norra Sverige, vilket inte bara ger



snurr åt vindkraften, medför också ett stort behov av att möjliggöra för fler att kunna nyttja den tillgång som goda järnvägsförbindelser erbjuder.

Öst-västliga förbindelser för tillgänglighet och robusta järnvägssystem från kust till kust

Mittstråket Sundsvall - Trondheim, med Mittbanan på svenska sidan och Meråkerbanan på norska sidan, är ett tvärgående stråk mitt i norra Skandinavien från Atlantkusten till Östersjökusten. Stråket har en stor potential för en utökad funktion inom både person- och godstransporter, bland annat för försvarstransporter, gröna näringslivstransporter och hållbar besöksnäring.

Det finns många fördelar med att befintlig infrastruktur kan nyttjas på ett bättre sätt och får högre kapacitet, säkerhet och tillgänglighet med, i sammanhanget, små medel. I samspel med lokala och regionala aktörer i projektform har Trafikverket de senaste åren genomfört mindre åtgärder med goda effekter på Mittbanan. Denna typ av åtgärder har potential att bidra positivt utan att enorma nyinvesteringar behöver göras i infrastrukturen även fortsättningsvis. Det är därför värdefullt att de två namngivna paketen på Mittbanan, mellan Sundsvall-Ånge samt Ånge-Östersund genomförs inom ramen för den nationella planen.

Det finns också tillfällen där mindre åtgärder inte kan bidra till tillräcklig måluppfyllelse, och där investeringar istället behöver göras i ny infrastruktur. På Mittbanan gäller detta sträckan Stöde-Sundsvall, som enligt Trafikverkets linjestudie visar att en omdragning av sträcka på 3 mil ger goda effekter på framförallt restiderna, med omkring 15 minuters restidsvinst till en beräknad kostnad av 3,2 mdkr.

Säker och tillgänglig vägtrafik längs E4 genom Örnsköldsvik

Idag går Europaväg fyra, som knyter ihop Sverige från norr till söder, utanför alla större städer utom två, Örnsköldsvik och Skellefteå, med lägre hastighet, ökad restid och barriäreffekt för städerna som följd. Men framförallt betydande problem med luftkvalitet, buller och trafiksäkerhet som ger allvarliga konsekvenser för både natur och människor. Att utformningen av E4:an, som står för en betydande del av Sveriges nord-sydliga vägtrafik, ska bidra till att öka effekterna och möjligheterna till god luftkvalitet, bullerfri miljö, snabba transporter, ökad framkomlighet och möjlighet till regionförstoring är självklart. I Västernorrlands län innebär det att en tunnel genom Åsberget i Örnsköldsvik därför behöver färdigställas inom denna planperiod.

God kapacitet för person-och godstrafik på övre Ådalsbanan

De reinvesteringar som föreslås på övre Ådalsbanan (Västerasby-Långsele), återställer den kapacitet som tidigare funnits och som är nödvändig för



effektiva och robusta godstransporter. Vändslingan som byggs möjliggör bättre kapacitetsnyttjande och tyngre tåg, vilket ökar användbarheten för näringslivets transporter i stråket. Stråket är däremot inte endast en viktig transportled för gods. Det finns även god potential att öka persontransporterna på järnvägen, både i riktningen Sollefteå-Sundsvall/Umeå samt Umeå-Östersund, med ytterligare åtgärder i stråket.

Infrastrukturens och transporternas klimatpåverkan

De svenska utsläppen av växthusgaser ska enligt riksdagens beslut minska med 85 procent till 2045 jämfört med 1990. Ett sektorsspecifikt etappmål för transportsektorn anger att utsläppen från inrikes transporter ska minska med 70 procent till 2030 jämfört med 2010.

I direktiv från regeringen¹², underlag från klimatpolitiska rådet³ och även Trafikverket själv⁴ påtalas med tydlighet att transportinfrastrukturplaneringen har en central roll i relation till både de sektorsspecifika och de nationella klimatmålen. Mot denna bakgrund är det beklagligt att förslaget till den nationella planen för transportinfrastruktur som Trafikverket presenterar, vars giltighetstid sträcker sig bortom etappmålåret 2030, inte i sig själv ger någon signifikant minskning av klimatutsläppen.

En av de specifika rekommendationer som presenterades i Klimatpolitiska rådets senaste rapport är att *"[s]e till att den nationella planen för transportinfrastruktur bidrar till ett mer transporteffektivt samhälle inom klimatmålen ramar."* Ett mer transporteffektivt samhälle har flera positiva synergier i och med att det styr mot helheten i det transportpolitiska hänsynsmålet. Utifrån denna rekommendation hade det varit önskvärt att frågan om transporteffektivitet hanterades på ett mer ingående sätt med en tydlig redogörelse för planens bidrag i frågan.

När förslaget till den nationella planen i tillräcklig grad inte bidrar till minskad klimatpåverkan, betyder det att man istället behöver förlita sig på att annan transportrelaterad styrning ska generera hela utsläppsminskningen. Att bland annat förlita sig på en hög inblandning och användning av biobränslen är en riskabel strategi enligt Klimatpolitiska

¹ 1 Trafikanalys. (2021). *Uppföljning av de transportpolitiska målen 2021*.

² Miljödepartementet. (2019). *En samlad politik för klimatet - klimatpolitisk handlingsplan (Prop. 2019/20:65)*

³ Klimatpolitiska rådet. (2021). *Klimatpolitiska rådets rapport 2021*.

⁴ Energimyndigheten. (2017). *Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet*.



rådet, eftersom tillgången till hållbara biobränslen är osäker både ur ett nationellt och inte minst ett internationellt perspektiv.

I miljösammanhang används ofta försiktighetsprincipen. I detta sammanhang skulle det kunna innebära att inte förlita sig på en ideal utveckling av teknologi, utan att hålla en marginal gentemot målet och vidta alla rimliga åtgärder för att möjliggöra vägen till netto noll.

Vägarbetets stora omfattning är ett argument för nyinvesteringar i väginfrastrukturen. Det finns dock en växelverkan mellan vägtrafikens utveckling och infrastrukturens utformning, där investeringar i väg ökar attraktiviteten att välja vägen som transportalternativ. Samtidigt behöver transportarbetet med bil, vid sidan av övergång till fossilfria drivmedel, även effektiviseras och minska till förmån för kollektiva och icke- motoriserade transporter. Det finns en överhängande risk att planen fortsätter att bidra till att den fossildrivna biltransporternas relativa attraktivitet ytterligare stärks under kommande planperiod.

Att 37,7 miljarder av planens budget är uppbunden i beslutade men ännu ej byggstartade projekt är förståeligt ur en form av långsiktighetsrationalitet som premierar förutsägbarhet. "Lagt kort ligger" är emellertid problematiskt i relation till hänsynsmålet, eftersom plantiderna sträcker sig så långt fram i tiden att Sverige riskerar att låsa fast sig i en utveckling som är ohållbar.

Resursbehov för länstyrelserna vid omfattande transportinfrastrukturinvesteringar

Länstyrelsen är mån om att ha beredskap och en god kapacitet för att fullfölja sin roll i landets transportinfrastrukturplanering. Länstyrelsen delar bilden av att ett effektivt och skyndsamt hanterande av stora och komplexa investeringsobjekt innebär ett behov av ökade resurser till berörda länstyrelser. Utan ökade resurser riskerar annars länstyrelsens hantering att både få en otillräcklig kvalitet och fördröja Trafikverkets prövnings- och planläggningsprocess på ett allvarligt sätt, alternativt fördröja andra processer med anknytning till exploatering och byggande i det berörda länet.

Länstyrelsen ser dock att de synpunkter som länstyrelsen lyfte i yttrandet om Trafikverkets rapport *Uppdrag att analysera resursbehov för länstyrelserna vid omfattande transportinfrastrukturinvesteringar* (dnr I2020/02765) under våren 2021 inte har hörtsammats eller bemötts i förslaget till den nationella planen. I synpunkterna återfanns bland annat otydlighet i grunden för fastställande av beloppsgränsen 5 mdkr och den maximala ersättningen om 0,1% av totalkostnaderna, samt ifrågasättande om ersättning endast kopplad till miljöbalkens bestämmelser.

Länstyrelsen efterfrågar därför ytterligare transparens i ämnet, samtidigt som vi är angelägna om att inte ha ett system där stora insatser krävs för att



beräkna länsstyrelsernas kostnader. Istället förordas schabloner samt möjlighet att få ersättning för nedlagd tid. Totalkostnaden av en investering har enligt vår erfarenhet liten korrelation med hur resurskrävande projektet är för länsstyrelsen. Det beror snarare på projektets komplexitet och svårighetsgrad, behovet av samordning och koordinering samt samtidig hantering av flera projekt.

Klimatanpassning av infrastrukturen i Västernorrland

Ur den nyligen redovisade rapporten från det nationella expertrådet för klimatanpassning, beskrivs det att ”i den nationella infrastrukturplanen för 2018–2029 gavs en indikativ ram om 1 miljard kronor för att anpassa befintlig järnvägsinfrastruktur till att bli mer robust gentemot förändringar i klimatet. För vägnätet utföll en motsvarande ram på 1,5 miljarder kronor. Det totala behovet av klimatanpassningsåtgärder för vägar och järnvägar är mycket osäkert.” Här skrivs även att:

Underlag till den nationella planen för den kommande planperioden 2022–2033 kommer att innehålla uppdaterade värderingar av klimatanpassningsbehov. Det betonas att alla sträckor, i synnerhet längs järnvägsnätet, inte är inventerade varpå ytterligare behov kan uppkomma.

Om detta har uppfyllts är svårt att se i underlaget för denna plan, då man inte är tydlig i sin redovisning av vilka medel som avsätts för detta behov av att behålla en väg- och järnvägsinfrastruktur som är robust även i ett förändrat klimat. Det finns budgetposter för s.k. trimningsåtgärder inom järnvägen, som betecknas som klimatanpassning, men hur mycket av underhåll och bärighetsåtgärder inom vägnätet som beror på att klimatförändringarnas ökade belastning på vägnätets robusthet, framgår inte.

Statens geotekniska institut (SGI) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har på regeringens uppdrag identifierat särskilda riskområden för ras, skred, erosion och översvämning som är klimatrelaterade. Mellersta norrlandskusten är ett av tio särskilt utpekade områden i detta riskhänseende i Sverige. Området har särskilda utmaningar när det kommer till geologiska och hydrologiska förutsättningar, och beskrivs som nedan.

”Området karaktäriseras av ett storkuperat landskap där jordlagren närmast kusten utgörs av mäktiga skredbenägna jordlager bestående av sand och silt längs älvarnas höga, branta slänter (nipor). Området runt Sundsvall har fallit ut längs Mellersta Norrlandskusten med särskilt hög koncentration av verksamheter som kan påverkas av skred. Det gäller alla kategorier av verksamheter, det vill säga ekonomisk verksamhet, människors hälsa, miljön och kulturarvet. De förväntade mycket kraftiga minskningarna av såväl snödjup som antal dagar med olika snömängd30 kan leda till ökade förutsättningar för skred i området. Att likartade



förutsättningar för skred och översvämning råder längs flera vattendrag längs Mellersta Norrlandskusten mellan Sundsvall och Umeå, och att den förväntade klimateffekten blir kraftigare norrut i landet, motiverar identifieringen av riskområdet.”

Detta behöver därför återspeglas i storleken på medel för såväl underhållet av det befintliga väg- och järnvägsnätet i Västernorrland, som i de bärighetsåtgärder som krävs för att vägnätet ska klara av de tunga transporterna av den så viktiga skogsråvaran även i ett förändrat klimat.

Planförslagets effekter på social hållbarhet

Enligt den samhällsekonomiska effektbedömningen som Trafikverket gjort bedöms planförslaget sammantaget bidra till en risk för att rådande skillnader består eller förstärks något när det gäller hur transportsystemet fungerar i olika geografier och för olika sociala grupper. Det är även osäkert om planförslagen bidrar till bättre förutsättningar att leva jämställt. Det är beklagligt att förslaget till den nationella planen för transportinfrastruktur som Trafikverket presenterar inte kan bidra till den sociala hållbarheten i samhället på ett mer betydande sätt.

Det är utifrån den samhällsekonomiska effektbedömningen svårt att få en bild av vilken metodik som använts för att komma fram till slutsatserna om planens osäkra bidrag till ökad jämställdhet.

I Västernorrland, som i andra län, finns utmaningar med ojämlika förutsättningar och förhållanden mellan könen. Exempelvis kan dessa generella skillnader på gruppnivå beskrivas på följande vis ^{5 6}:

- Kvinnor, generellt, använder sig i högre grad av transportsätten kollektivtrafik, gång, och cykel, samt gör fler korta resor med fler byten och stopp på vägen. Medan män i högre grad använder bil som transportmedel, och gör längre och mer sammanhängande resor.
- Både män och kvinnor värderar minskad restid högt, men kvinnor värderar också säkerhet och klimatpåverkan av sitt transportbeteende högre än män.
- Folkhälsa – att kvinnor både upplever sig ha mer ohälsa av arbetet, och statistiskt sett också har fler ohälsodagar än män. Män drabbas däremot oftare av olycksfall och dödsolyckor kopplat till arbetet.
- Arbetsmarknaden är könssegregerad, där kvinnor i stor utsträckning jobbar inom vård och omsorg, medan män i högre grad arbetar inom byggverksamhet, transport och tillverkning.

⁵ Trivector på uppdrag av Vinnova , 2020, *Jämställdhet och transportsystemet*

⁶ SCB, 2020, *På tal om kvinnor och män 2020*



Det är emellertid, precis som Trafikverket beskriver, stora skillnader mellan behov och beteenden mellan individer inom olika grupper, även om det också finns generella skillnader mellan grupperna. Det vore önskvärt att fördjupa analysen, exempelvis genom att fördjupa kunskaperna och effekterna för sub-grupper inom de övergripande grupperna. Hur påverkar exempelvis utbildningsnivå, arbetsmarknadsdeltagande, tillgång till kollektivtrafik, storlek på boendeort etc. hur transportbeteendet fördelar sig mellan olika grupper. Tar modellbedömningen även hänsyn till exempelvis ändrade preferenser och värderingar, ändrade transportmönster beroende på ökat distansarbete, samt hur människor påverkas i val om bostadsort och arbetsplatsers lokalisering av de föreslagna infrastrukturåtgärderna?

Dessa perspektiv behövs för att kunna få en bild av hur väl planen genomsyras av jämställdhetsperspektivet, som både det transportpolitiska funktionsmålet, samt de jämställdhetspolitiska målen förordar. För att kunna styra mot målsättningarna behöver metodiken för effektbedömningarna kunna visa på effekterna av valda åtgärder på ett tydligare sätt.

Beslutande

Beslutet har fattats av länsråd Daniel Gustafsson. Föredragande har varit projektledare Henrietta Philp. I handläggningen har Love Frykman, energi- och klimatstrateg, Viveca Sjödin, klimatanpassningssamordnare, samt Adrian Nordlund, planhandläggare, deltagit. Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför underskrift.

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på
www.lansstyrelsen.se/dataskydd.